

### Multi-level Governance in der "Metropolregion Mitteldeutschland": Von der Suche nach passfähigen gesamt- und teilträumlichen Organisationsstrukturen

Knippschild, Robert

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Knippschild, R. (2021). Multi-level Governance in der "Metropolregion Mitteldeutschland": Von der Suche nach passfähigen gesamt- und teilträumlichen Organisationsstrukturen. In M. T. W. Rosenfeld, & A. Stefansky (Hrsg.), "Metropolregion Mitteldeutschland" aus raumwissenschaftlicher Sicht (S. 144-168). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4295075>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Knippschild, Robert:*

**Multi-level Governance in der „Metropolregion  
Mitteldeutschland“ von der Suche nach passfähigen gesamt-  
und teilträumlichen Organisationsstrukturen**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4295075>

In:

Rosenfeld, Martin T. W.; Stefansky, Andreas (Hrsg.) (2021):  
„Metropolregion Mitteldeutschland“ aus raumwissenschaftlicher Sicht.  
Hannover, 144-168. = Arbeitsberichte der ARL 30.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-42954>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Robert Knippschild

## MULTI-LEVEL-GOVERNANCE IN DER „METROPOLREGION MITTELDEUTSCHLAND“ VON DER SUCHE NACH PASSFÄHIGEN GESAMT- UND TEILRÄUMLICHEN ORGANISATIONSSTRUKTUREN

### Gliederung

- 1 Einleitung: Anlass, Fragestellung, Aufbau des Beitrags
- 2 Der aktuelle Prozess der räumlichen Konsolidierung und institutionellen Neustrukturierung
- 3 Governance-Strukturen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“
- 4 Szenarien zur Weiterentwicklung der Metropolregion
- 5 Einbindung stadtregionaler Kooperationen in die „Metropolregion Mitteldeutschland“? Das Beispiel des regionalen Gewerbeflächenmanagements in der Region Halle/Leipzig
- 5.1 Ausgangslage und Hintergrund
- 5.2 Ziele des Pilotprojektes in der Region Halle/Leipzig
- 6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Literatur

### Kurzfassung

Der Beitrag zeichnet den Entstehungsprozess von Governance-Strukturen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“ in den Jahren 2013 und 2014 nach, die entscheidend waren für die noch heute tragenden Strukturen. Rahmenbedingungen für diesen Prozess waren der Anspruch länderübergreifender Strukturen, die starke Überlagerung bereits bestehender institutioneller Arrangements sowie deren schwache institutionelle Koppelung. Bestimmend waren weiterhin die räumliche Konsolidierung und institutionelle Neustrukturierung der Metropolregion im Zuge der Fusionierung mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland GmbH im Jahr 2014. Zunächst werden die bestehenden Governance-Strukturen zu Beginn dieses Prozesses dargelegt und bewertet sowie drei Szenarien zur Institutionalisierung der Metropolregion aus dem Jahr 2013 beschrieben. Anschließend wird die Einbindung stadtregionaler Kooperationen in die Struktur der Metropolregion am Beispiel des regionalen Gewerbeflächenmanagements diskutiert.

### Schlüsselwörter

Multi-Level-Governance – stadtregionale Kooperation – Szenarien – regionales Gewerbeflächenmanagement

## **Multi-level governance in the metropolitan region of Central Germany A search for suitable spatial organizational structures**

### **Abstract**

This article traces the development of governance structures in the Metropolitan Region Central Germany in the years 2013 and 2014, which were decisive for the structures that are still in place today. Framework conditions for this process were the demand for cross-border structures, the strong overlapping of already existing institutional arrangements and their weak institutional link-ages. The spatial consolidation and institutional restructuring of the metropolitan region in the course of the merger with the Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland GmbH in 2014 continued to be decisive. Initially, the existing governance structures at the beginning of this process are pre-sented and evaluated and three scenarios for the institutionalisation of the metropolitan region from 2013 are described. Subsequently, the integration of urban-regional cooperation initiatives into the structure of the metropolitan region is discussed using the example of regional industrial land management.

### **Keywords**

Multi-level governance – urban-regional cooperation – scenarios – regional industrial land management

## **1 Einleitung: Anlass, Fragestellung, Aufbau des Beitrags**

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Governance-Strukturen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“, die sich durch eine besondere Komplexität auszeichnen. Gründe hierfür liegen in der länderübergreifenden Lage, in einer stellenweise schwachen institutionellen Koppelung und einer Überlagerung institutioneller Arrangements, die unter anderem auf die rasch aufeinanderfolgenden und grundlegenden Umstrukturierungen in der Metropolregion zurückzuführen sind. Darüber hinaus befand sich die Metropolregion seit Ende 2013 in einem grundlegenden Umstrukturierungsprozess, der eine vertiefte Diskussion nach passfähigen und angemessenen Organisationsstrukturen aufkommen ließ.

Im Vordergrund des Beitrags steht die Auseinandersetzung mit den folgenden Fragen:

- > Welche Governance-Strukturen existieren in der „Metropolregion Mitteldeutschland“? Wie sind diese vor dem Hintergrund der Konsolidierung und Neuausrichtung der Metropolregion zu bewerten?
- > Wie können teilträumliche und sektorale Initiativen in die Strukturen der Metropolregion eingebunden werden?

Der Beitrag greift hierbei insbesondere auf die Ergebnisse zweier Forschungsprojekte zurück, die in den vergangenen Jahren von der Technischen Universität Dresden bearbeitet wurden, und bezieht sich auf den damaligen Stand des Prozesses:





- > Partnerschaft der Metropolregion – Partnerschaft der Stadtregionen. Teilprojekt im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig (Oktober 2011 bis Juli 2013); Kooperationspartner: TU Dortmund, Fachbereich Raumordnung und Planungstheorie und Metropolregion Mitteldeutschland; gefördert durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Modellvorhaben der Raumordnung).
- > CITY REGIONS – Interkommunale Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig (Dezember 2013 bis Dezember 2014); gefördert im Rahmen des Europäischen Programms für Transnationale Zusammenarbeit CENTRAL EUROPE 2007-2013.

Beide Projekte wurden in enger Partnerschaft mit den Vertretern der „Metropolregion Mitteldeutschland“ ausgeführt. Wichtigstes Gremium hierfür war die Arbeitsgruppe (AG) „Überregionale Kooperation“, in der Akteure aller Teilräume und Gebietskategorien vertreten sind. Der Vorsitz und die operative Projektleitung lagen bei der Stadt Leipzig. In der AG waren die zentralen Kooperationspartner der „Metropolregion Mitteldeutschland“ vertreten, die damit auch Projektpartner im Rahmen der beiden Projekte waren.

Zunächst soll nun der Ende 2013 begonnene Prozess der räumlichen Konsolidierung und institutionellen Neustrukturierung dargelegt werden, der zum einen Triebfeder, zum anderen Bestimmungsfaktor für diese Debatte war.

## **2 Der Prozess der räumlichen Konsolidierung und institutionellen Neustrukturierung**

Während der Laufzeit der beiden Forschungsprojekte seit Ende 2011 war es in der „Metropolregion Mitteldeutschland“ zu erheblichen Veränderungen gekommen, die in der Bearbeitung der Projekte berücksichtigt wurden. Neben der Stadt Dresden hatte auf der Sitzung des gemeinsamen Ausschusses im April 2013 auch die Stadt Magdeburg ihren Austritt aus der „Metropolregion Mitteldeutschland“ zum Jahresende erklärt. Ferner hatte sich die Stadt Erfurt im Rahmen eines Stadtratsbeschlusses im Januar 2013 gegen einen Beitritt zur „Metropolregion Mitteldeutschland“ ausgesprochen. Und auch die Impuls-Region Erfurt-Weimar-Jena hatte den Beitritt zur Metropolregion in Form einer gemeinsamen Partnerschaft der Stadtregion im Mai 2012 abgelehnt. Der Austritt von Dresden und Magdeburg wurde zum 31. Dezember 2013 vollzogen. Damit ergaben sich neue Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit in der Metropolregion, die neben Unsicherheiten zugleich neue Chancen eröffneten, um die Kooperation wirksamer und effektiver auszugestalten.

Die „Metropolregion Mitteldeutschland“ fusionierte am 21. März 2014 mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland GmbH zur „Europäischen Metropolregion Mitteldeutschland“ mit Sitz in Leipzig. Dort sind neben den Städten nun auch Landkreise, drei Industrie- und Handelskammern sowie zahlreiche Wirtschaftsunternehmen Mit-

glied. Einen wichtigen Impuls hierzu gab der Erfahrungsaustausch mit der „Metropolregion Nürnberg“ im Rahmen eines gemeinsamen Workshops zum MORO-Projekt „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig“ im Februar 2013.

Neben der Fusionierung mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland GmbH kam es zu einer räumlichen und inhaltlichen Konsolidierung. Während die „Metropolregion Mitteldeutschland“ bis zu diesem Zeitpunkt ein Netzwerk der Oberzentren in den Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen war, sollten nun auch Landkreise und Mittelzentren die Möglichkeit zur Mitgliedschaft in der Partnerschaft erhalten. Wie in den anderen deutschen Metropolregionen wurde nun auch in Mitteldeutschland ein flächendeckender Ansatz angestrebt, wie er in den aktuellen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Leitbildkarte „Wettbewerbsfähigkeit“) dargelegt wird (BMVI 2016).

Mit einer solchen Erweiterung ergaben sich neue Themenschwerpunkte der stadtreionalen Zusammenarbeit, wie etwa die Vermarktung regionaler Produkte oder die Ernährungswirtschaft. Des Weiteren wurde mit der räumlichen Konsolidierung die Forderung erhoben, die bestehenden Governance-Strukturen auf den Prüfstand zu stellen und nach einer schlanken und effizienten Organisationsstruktur zu suchen. Dies war aufgrund des länderübergreifenden Charakters der Metropolregion und der zahlreichen sich überlappenden Strukturen („variable Geometrien“) eine besondere Herausforderung. Hierbei war insbesondere zu klären, wie bestehende teilträumliche Kooperationen auf regionaler Ebene ggf. in die Organisationsstruktur der Metropolregion eingegliedert werden und somit die komplexen und mitunter verwirrenden Governance-Strukturen bereinigt werden könnten.

### 3 Governance-Strukturen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“

Erste Ansätze zur Bildung einer Metropolregion in Mitteldeutschland gehen in die 1990er Jahre zurück, als die sächsische Landesplanung eine Kooperation der Städte Dresden, Leipzig, Halle, Chemnitz und Zwickau anstrebte und als Europäische City-region „Sachsendreieck“ im Landesentwicklungsplan Sachsen 1994 auswies. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bestätigte die Metropolregion „Halle/Leipzig-Sachsendreieck“ 1997 als eine von sieben europäischen Metropolregionen in Deutschland. Die tatsächliche, inhaltliche Zusammenarbeit der großen Städte startete ab 2002 und wurde bis 2010 in räumlicher und thematischer Hinsicht sukzessive erweitert. Mit der Aufnahme weiterer Oberzentren in Sachsen-Anhalt und Thüringen ging die Umbenennung in „Metropolregion Mitteldeutschland“ einher. Ziel der Zusammenarbeit war es von Beginn an, sich gemeinsam im nationalen und europäischen/globalen Wettbewerb gegenüber anderen Metropolen und Metropolregionen im Hinblick auf Größe, Finanz- und Wirtschaftskraft sowie Außenwahrnehmung zu behaupten. Hierzu sollten die endogenen Potenziale der Stadtregionen gebündelt und auf Ebene der Metropolregion weiterentwickelt werden.

Die Metropolregion trug damit zur Umsetzung der 2006 verabschiedeten Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland bei. Mit dem ersten Leitbild hatte die MKRO damals angeregt, dass die Metropolregionen in Deutschland als Räume für Wachstum

und Innovation zunehmend Verantwortung für die metropolitanen Verflechtungsräume übernehmen und großräumige Verantwortungsgemeinschaften bilden sollten. In den Jahren 2008 bis 2010 unterstützte der Bund die Bildung Letzterer im Rahmen des Modellvorhabens der Raumordnung „Überregionale Partnerschaften – Innovative Projekte zur regionalen Kooperation, Vernetzung und gemeinsamen großräumigen Verantwortung“, an dem auch die „Metropolregion Mitteldeutschland“ teilnahm. Gegenstand eines ersten Teilprojektes „Erfolgreiche Kooperation in einer polyzentrischen Metropolregion“ waren die Weiterentwicklung der Partnerstruktur, die Begleitung der o.g. Namensänderung, die inhaltliche Neuausrichtung, die Außendarstellung sowie die Weiterentwicklung der Governance-Struktur in der „Metropolregion Mitteldeutschland“. Weitere Teilprojekte beschäftigten sich mit einer stärkeren Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft, mit dem Thema Familienfreundlichkeit sowie mit Optionen zum Interessenausgleich in polyzentralen Metropolregionen. Aufbauend auf diesen Ergebnissen stand in diesem Modellvorhaben der Raumordnung „Stadt-Land-Partnerschaften: großräumig – innovativ – vielfältig“ die Weiterentwicklung regionaler Steuerungsmechanismen in Stadt-Umland-Partnerschaften im Mittelpunkt des Interesses.

Das Ziel dieses zweiten Modellvorhabens „Partnerschaft der Metropolregion – Partnerschaft der Stadtregionen“ bestand nun darin, die in der vorangegangenen Projektphase erarbeiteten konzeptionellen Grundlagen sowohl auf Ebene der Metropolregion als auch auf Ebene der Stadtregionen in einem Ansatz der „Partnerschaft der Stadtregionen“ weiter auszugestalten. Diesem Ansatz lag ein zweistufiges Modell zugrunde, das die Zusammenführung der verschiedenen stadtreionalen Governance-Modelle als Bausteine einer Governance-Struktur auf überregionaler Ebene vorsah. Auf Ebene der Stadtregionen stand die Integration der unterschiedlichen Gebietskulissen (metropolitaner Kern, Umland, ländlich geprägter Raum) im Rahmen von Stadt-Land-Partnerschaften im Fokus. Hierbei ging es darum, die unterschiedlichen Ansätze stadtreionaler Kooperation zu identifizieren, weiterzuentwickeln und auf ihre Übertragbarkeit hin zu prüfen. Außerdem sollte über die strategische Vernetzung der Stadtregionen auf der Ebene der Metropolregion eine dauerhafte und gleichberechtigte Einbindung aller Gebietskulissen und Teilräume erreicht werden. Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Governance-Strukturen wurden Vorschläge sowohl für die Ebene der Metropolregion als auch für die Ebene der Stadtregionen unterbreitet, mit besonderem Fokus auf den Stadtregionen Halle/Leipzig und Erfurt-Weimar-Jena.

Ein wesentlicher Bestandteil des Modellvorhabens der Raumordnung bestand darin, die stadtreionale Zusammenarbeit in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu erfassen und daraus Empfehlungen für die künftige Organisation zu erarbeiten. Im folgenden Kapitel wird daher eine Übersicht wiedergegeben, die die Fülle an bestehenden interkommunalen Kooperationen innerhalb der Stadtregionen der Metropolregion abbildet.

Der Untersuchung lagen prototypische Handlungsfelder stadtreionaler Kooperation zugrunde. Zum einen gewährleistete dieses Vorgehen eine bessere Übersicht der vielen einzelnen Kooperationen und eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Stadtregionen. Zum anderen waren die Stadtregionen daran interessiert, Hinweise zu er-

folgversprechenden Aufgaben und Themenfeldern stadtreionaler Kooperation zu erhalten. Darüber hinaus erlaubte es diese Vorgehensweise, die bestehende stadtreionale Zusammenarbeit in ihrer ganzen thematischen Breite zu analysieren, um daraus beispielsweise auf Defizite zu schließen und Ableitungen zu Handlungserfordernissen für die künftige Organisation der Stadtreionen zu treffen. Die folgenden sieben Handlungsfelder (ein querschnittorientiertes Handlungsfeld sowie sechs fachlich-sektorale) wurden betrachtet:

- 1 Intersektorale Koordination, regionale Interessenvertretung und finanzielle Instrumente, Finanzausgleich,
- 2 Regionalplanung, Flächennutzung, regionales Flächenmanagement, Landschaftsplanung, Umweltbelange,
- 3 Regionale Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing,
- 4 Tourismus, Freizeit, Naherholung, Kultur,
- 5 Regionale Verkehrsplanung, Trägerschaft von Infrastruktur, ÖPNV,
- 6 Technische Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Entsorgung, Energie),
- 7 Soziales (Schule, Gesundheit, Sport, Freizeit, Jugend).

Die Untersuchung zu bestehenden Kooperationsformen hatte gezeigt, dass bislang keine formell organisierten Stadtreionen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“ existierten. Allerdings waren in allen Stadtreionen vielfältige Formen der Zusammenarbeit in unterschiedlicher Form vorhanden. Mit der Vielzahl an Kooperationen verbindet sich zumeist eine erhöhte finanzielle und personelle Ressourcenbindung. Oft handelt es sich zudem um teilräumliche Initiativen, was die Gefahr der Entstehung von Doppelstrukturen birgt. Die große Anzahl an Kooperationen kann zudem eine klare Aufgabenzuweisung, gemeinsame Zieldefinitionen und die Vermittlung von Kooperationserfolgen erschweren.

Neben den Stadtreionen innerhalb des damaligen Umgriffs der Metropolregion (Dresden, Erfurt-Weimar-Jena, Halle/Leipzig, Chemnitz-Zwickau, Dessau, Gera und Magdeburg) wurden auch die Stadtreionen Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda, Döbeln-Oschatz-Torgau und Merseburg-Naumburg-Weißenfels-Zeitz in die Betrachtung einbezogen. Ungeachtet des Stadtreionentyps war in allen zehn untersuchten Stadtreionen ein Koordinationsdefizit in Bezug auf die vielfältigen Aktivitäten festzustellen. Dieses zeigte sich u.a. darin, dass an keiner Stelle bei den beteiligten Gebietskörperschaften ein aktivitätsübergreifender Überblick über die vielfältige Kooperationslandschaft bestand. Zumeist lag das spezifische Wissen stark fragmentiert und nur ressortintern vor. Fachbereichsübergreifende Abstimmungen und Vernetzungen waren eher die Ausnahme. Eine stärkere Koordination der einzelnen Aktivitäten auf Ebene der Stadtreionen, etwa mittels einer lockeren Dachstruktur – unabhängig, intersektoral und stadtreional tätig – hätte helfen können, Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien besser auszunutzen.

Eine bedeutende Rolle für die Zusammenarbeit auf Ebene der Stadtregionen spielte die Regionalplanung, die in verschiedenste regionale Prozesse aktiv eingebunden war und zunehmend als regional anerkannter Moderator agierte. Allerdings waren die Ausgangsbedingungen der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich.

In den meisten Handlungsfeldern – eine Ausnahme stellten die Verkehrsverbünde dar – waren vielfach teilräumliche Kooperationen auf Ebene der Stadtregionen anzutreffen. Dies führte regelmäßig zu kleinräumigen Ansätzen, wie etwa bei den Kulturräumen in Sachsen, bei denen es zu einer separaten Förderung der kreisfreien Städte und der Landkreise kam. Folge war eine nicht sachgerechte Fragmentierung stadtregionaler Handlungsansätze.

#### **4 Szenarien zur Weiterentwicklung der Metropolregion**

Ausgehend von den bisherigen Analyse- und Bewertungsergebnissen und unter Berücksichtigung der damaligen Entwicklungen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“ wurden im Folgenden drei Szenarien beschrieben. Diese alternativen Szenarien zeigten bezogen auf das Jahr 2017 mögliche Zukünfte für die Entwicklung der mitteldeutschen Region und zeichneten sehr anschaulich plausible Bilder der künftigen Situation.

Die Bewertung der Szenarien erfolgte anhand der Diskussion von Vor- und Nachteilen der drei Szenarien mit den regionalen Akteuren aus der AG Überregionale Koordination. Alle drei Szenarien wurden mit Akteuren der „Metropolregion Mitteldeutschland“ besprochen und bildeten schließlich die Grundlage eines Treffens der Oberbürgermeister im September 2013 zur Weiterentwicklung der Kooperation.

##### **Szenario 1: Metropolregion im Kernraum**

Die „Metropolregion Mitteldeutschland“ erstreckt sich über einen Kernraum im Bereich der Landesgrenzen zwischen Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen und reicht von Jena im Westen über Gera und Zwickau bis nach Chemnitz im Südosten und von Dessau im Norden bis nach Halle und Leipzig. Nachdem die Metropolregion zuvor ausschließlich durch die Oberzentren gebildet wurde, sind im Laufe der Zeit weitere Kooperationspartner hinzugekommen. Einerseits beteiligen sich nun auch Landkreise und kreisangehörige Städte (Ober- und Mittelzentren ab 30.000 Einwohnern) an der Metropolregion, was dazu geführt hat, dass diese zu einer flächendeckenden Kooperation angewachsen ist. Andererseits wirken auch Vereine und Verbände aus den Bereichen Natur- und Umweltschutz, Soziales und Kultur, Wirtschaft etc. an der überregionaltätigen Zusammenarbeit mit. Durch ihre Verankerung in der Region unterstützen und befruchten sie die Zusammenarbeit mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung. Seit der Einbindung der Zwischenräume und der Öffnung für weitere Partner werden Themen effizienter und umfassender als zuvor bearbeitet. Neben der Zusammenarbeit auf gesamtträumlicher Ebene bietet die Metropolregion auch weiterhin den Rahmen, um in variablen Geometrien themen- und projektbezogen zu kooperieren. Besonders die Stadtregionen machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Zum einen,

weil die Gebietskörperschaften mit ähnlichen Problemstellungen konfrontiert werden, zum anderen, weil zwischen den städtischen Zentren und ihrem Umland intensive Verflechtungen bestehen.



Abb. 2: Karte zu Szenario 1 – „Metropolregion Mitteldeutschland“ im Kernraum / Quelle: Eigene Darstellung, Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie: Verwaltungskarte Deutschland 2013

Die Vergrößerung der Mitgliederzahl hat Chancen und Herausforderungen gleichermaßen hervorgebracht. Einerseits konnte die Kooperation infolge einer besseren Ressourcenausstattung, die durch die Aufnahme neuer Mitglieder entstand, ihre Schlagkraft erhöhen und zugleich ihr Themen- und Handlungsspektrum deutlich erweitern. Andererseits machte die Zunahme der Mitgliederzahl und die enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft eine organisatorische Neugestaltung der Metropolregion erforderlich. In dem Zusammenhang wurde die Metropolregion institutionalisiert, ferner wurden zum Beispiel die Gremienstruktur sowie die Abstimmungs- und Entschei-



dungsmodalitäten den neuen Gegebenheiten angepasst. Die jetzige Organisationsstruktur trägt diesen Herausforderungen auf eine sinnvolle und effiziente Art Rechnung. Die thematische Zusammenarbeit erfolgt, abhängig von den Handlungsfeldern und Projekten, vorrangig auf gesamtträumlicher Ebene der Metropolregion. Darüber hinaus können sich auch Teilregionen zusammenschließen, um Projekte auf kleinräumiger Ebene zu bearbeiten.

Einige Oberzentren, wie etwa Dresden und Magdeburg, die zuvor Teil der „Metropolregion Mitteldeutschland“ waren, sowie weitere Städtenetze haben ihre finanziellen und personellen Ressourcen gebündelt und auf die stadtrregionale Zusammenarbeit ausgerichtet. In einigen Fällen hat die enge Kooperation zwischen benachbarten Gebietskörperschaften zur Etablierung fester Stadtregionen geführt. In anderen Fällen wurde die Zusammenarbeit, trotz fehlender Institutionalisierung, thematisch erweitert und somit auf eine breitere Basis gestellt. Die Stadtregionen und Städtenetze sowie Oberzentren, die an den Kernraum der Metropolregion angrenzen oder in direkter Nachbarschaft zu ihr liegen, können auch weiterhin themen- oder projektbezogen an der Arbeit der Fachgruppen der Metropolregion teilnehmen.

Nach einer Übergangszeit, in der die Oberzentren die alleinigen Mitglieder stellten, wurde für die flächendeckende Kooperation unter Einbindung der Zwischenräume eine feste Institutionalisierung der Metropolregion notwendig. Hier bot sich die Rechtsform des Vereins an. Seit der Gründung des Vereins, dem Gebietskörperschaften sowie weitere Vereine und Verbände angehören, nimmt dieser die Belange seiner Mitglieder wahr, berät über eigene Ziele und Inhalte und vertritt diese in den übrigen Gremien. Neben dem Verein der Metropolregion als kommunalem Forum existiert mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland ein zweiter, gleichberechtigter Partner, der ebenfalls als Verein organisiert ist und der die Belange der Wirtschaft vertritt. Ihm gehören Unternehmen, Unternehmensnetzwerke und Kammern (z.B. IHK) an. Beide Vereine entsenden Vertreter in den Rat der Metropolregion, der die inhaltliche Ausrichtung sowie die Ziele der Zusammenarbeit bestimmt. Zugleich handelt es sich bei dem Rat um das beschließende Organ der Metropolregion. Beschlüsse können nur mit einer doppelten Mehrheit gefasst werden (d.h. Mehrheit der Mitglieder und Mehrheit der Bevölkerung), um der deutlich vergrößerten Mitgliederzahl sowie der unterschiedlichen Verteilung der Bevölkerung (in Stadt und Land) gerecht zu werden. Aus dem Rat der Metropolregion wird ein Vorsitz gewählt, der zu gleichen Teilen aus Mitgliedern beider Vereine besteht. Zu seinen Hauptaufgaben zählt die Repräsentation und Vertretung der Metropolregion sowohl nach innen als auch auf nationaler und europäischer Ebene. Eine starke und unabhängige Geschäftsstelle übernimmt die Koordination sämtlicher Aktivitäten der Metropolregion und ist für das operative Geschäft sowie die Kommunikation zwischen den einzelnen Gremien der Kooperation zuständig. Ferner steht sie in intensivem Kontakt zu den Mitgliedern und Partnern der Metropolregion, berät diese in verschiedenen Angelegenheiten und tauscht Informationen aus. Für die vielfältigen Aufgaben ist die Geschäftsstelle mit drei Mitarbeiterstellen ausgestattet. Zusätzlich stellen die Mitglieder in ihren eigenen Verwaltungen Personalressourcen zur Verfügung (in der Regel 20% einer Stelle), die der Geschäftsstelle zurarbeiten und die Kommunikation zu ihr und den anderen Gremien und Mitgliedern tätigen. Zum Aufgabenfeld der Geschäftsstelle gehört auch die Begleitung der



Fachgruppen, die, in Anlehnung an thematische Handlungsfelder regionaler Kooperation, ihre bisherige Arbeit fortsetzen und intensivieren. Sie bilden den Rahmen für die fachliche Zusammenarbeit in Projekten etc. und versuchen darüber hinaus, bestehende Kooperationen auf (stadt-)regionaler Ebene in die Metropolregion einzubinden. Die Metropolregionskonferenz, die in der Vergangenheit ein öffentliches Forum darstellte, um über aktuelle Themen zu informieren und zu diskutieren, wird seit der Konsolidierung der Metropolregion im Kernraum als interne Plattform fortgeführt und dient den Mitgliedern zum Erfahrungsaustausch. Auf den halbjährlich stattfindenden Treffen beraten Arbeitsebene und politische Akteure über Herausforderungen und Themen, zugleich berichten die Mitglieder von Entwicklungen und Projekten.

Die Finanzierung der Metropolregion wird zu gleichen Teilen durch die beiden Vereine – d.h. den Verein der Metropolregion sowie den Verein der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland – getragen. Der Mitgliedsbeitrag im Verein der Metropolregion berechnet sich für die Städte, Gemeinden und Landkreise nach einem Sockelbeitrag sowie einer einwohnerabhängigen Umlage. Vereine und Verbände entrichten einen pauschalen Mitgliedsbeitrag. Durch den Beitritt neuer Mitglieder zur Metropolregion haben sich die Ressourcenausstattung und damit die Schlagkraft der Zusammenarbeit wesentlich verbessert. Infolgedessen hat sie sich zu einer starken Metropolregion auf nationaler und internationaler Bühne etablieren können. Neue Handlungsfelder sind neben bestehende Themen und Projekte hinzugetreten und werden erfolgreich bearbeitet. Sogleich wurde die Vernetzung der Mitglieder und Partner untereinander belebt. Außerdem hat die Metropolregion – auch durch die Konzentration auf einen Kernraum sowie durch die Erweiterung hin zu einem flächendeckenden Kooperationsansatz – die Koordinierung und Steuerung der verschiedensten regionalen Aktivitäten übernommen. Hier kann sie bereits erste Erfolge beim Abbau von Doppelstrukturen vorweisen, mittelfristig wird sie dazu beitragen, dass finanzielle und personelle Ressourcen noch wirksamer eingesetzt werden. Entscheidend für den bisherigen Erfolg waren neben den strukturellen Veränderungen vor allem die Bereitschaft der Mitglieder zur aktiven Mitarbeit und der politische Rückhalt der verschiedenen Ebenen. Gleichzeitig konnte die Metropolregion ihre Wirksamkeit durch die Unterstützung der verschiedenen Gremien, allen voran die starke und unabhängige Geschäftsstelle, unter Beweis stellen.

## **Szenario 2: Metropolregion als Partnerschaft der Stadtregionen**

Die „Metropolregion Mitteldeutschland“ hat sich als Partnerschaft der Stadtregionen erfolgreich neu aufgestellt. Dazu wurden die Veränderungen aus dem Jahr 2013 als Chance aufgegriffen, die Zusammenarbeit im Rahmen der Metropolregion umzustrukturieren und neu aufzustellen. Die Metropolregion hat sich in den vergangenen vier Jahren zu einem informellen und offenen strategischen Netzwerk von zehn Stadtregionen aus den Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen entwickelt. Strategisch gesehen ist es der Metropolregion gelungen, sich auf nationaler und internationaler Ebene als unverzichtbarer Netzwerk- und Kooperationspartner zu etablieren. Die eigentliche inhaltliche Zusammenarbeit konzentriert sich auf der kleinräumigeren Ebene der Stadtregionen, die von Ober- oder Mittelzentren mit ihrem jeweiligen Umland gebildet werden. In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass durch eine effektive und zielgerichtete Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland, Themen



Abb. 3: Karte der „Metropolregion Mitteldeutschland“ als Partnerschaft der Stadtregionen / Quelle: Eigene Darstellung, Grundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie: Verwaltungskarte Deutschland 2013

effizient und umfassend bearbeitet wurden. Dies ist nicht zuletzt dadurch begründet, dass die Stadtregionen erkannt haben, dass Problemlagen und Herausforderungen, denen Städte und ländliche Räume gegenüberstehen, nicht an Stadtgrenzen enden, sondern sowohl die Kernstädte als auch das Umland gleichermaßen betreffen und langfristig nur gemeinsam gelöst werden können.

Während also auf Stadtregionsebene konkrete Fragen zu Flächenentwicklungen, Einzelhandelskonzeptionen, Wirtschaftsförderung oder Naherholungskonzeptionen bearbeitet werden, dient die Metropolregionsebene als Plattform für die Stadtregionen, um sich auf einer überregionalen Ebene auszutauschen, zu informieren, zu engagieren und gemeinsame Interessen nach außen zu vertreten.

Die Metropolregion arbeitet als informelles Netzwerk mit festen Gremienstrukturen. Auf der politisch-strategischen Ebene hat sich ein Gemeinsamer Ausschuss etabliert, in dem einmal jährlich die politischen Vertreter der beteiligten Stadtregionen zusammenkommen, um über die strategischen Ziele und Aufgaben der metropolregionalen Zusammenarbeit zu entscheiden. In diesem Gremium sind die meisten Stadtregionen durch den Oberbürgermeister der größten Stadt vertreten, nur wenige Stadtregionen haben diese Aufgabe kleineren Städten übertragen. Die operative Ebene bildet der Lenkungsausschuss, dem Vertreter der Stadtverwaltungen und jeweils die Mitwirkenden aus den Projekten angehören. Der Lenkungsausschuss trifft sich zweimal jährlich, führt die (Zwischen-)Ergebnisse der Projekte und der strategischen Entwicklung zusammen und bereitet die Sitzungen des Gemeinsamen Ausschusses vor. Die inhaltliche Arbeit erfolgt in den temporär angelegten Projekten.

Zur Repräsentation der Metropolregion nach außen und zur Mitwirkung an internationalen und nationalen Netzwerken (z.B. IKM, METREX) wird alle zwei Jahre aus den Reihen des Gemeinsamen Ausschusses ein Vorsitzender gewählt. Unterstützt wird der Vorsitzende von einer Geschäftsstelle, die, ebenfalls alle zwei Jahre rotierend, in einer Stadtverwaltung (z.B. Stadtplanungsamt oder Wirtschaftsförderungsamt) der Stadtregion angesiedelt ist, die den Vorsitz stellt. Die räumliche Nähe von Vorsitz und Geschäftsstelle hat sich dabei in den vergangenen Jahren als Vorteil erwiesen, um wirkungsvoll zusammenzuarbeiten. Zudem brauchen für die Geschäftsstelle keine separaten Finanzmittel aufgebracht werden, da die jeweilige Stadtverwaltung eigene Personalressourcen in Höhe von etwa 25 % einer Vollzeitstelle und Sachmittel zur Verfügung stellt. Die Geschäftsstelle koordiniert die Zusammenarbeit und die Kommunikation nach innen und außen und bereitet die Ausschusssitzungen vor.

Zur Finanzierung der Arbeit in der Metropolregion zahlen die beteiligten Stadtregionen jährlich einen Pauschalbetrag in Höhe von 5.000 Euro. Diese Gelder stehen für strategische Maßnahmen und für gemeinsame Projekte zur Verfügung. Dabei hat sich eine Idee aus der ersten Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses als gewinnbringend zur Förderung einer regionalen Wertschätzung und eines gemeinsamen Bewusstseins herauskristallisiert, die nun seit Beginn der strategischen Zusammenarbeit äußerst erfolgreich praktiziert wird: Im Sinne eines Regionalbudgets können die Stadtregionen Vorschläge für Projekte, die bearbeitungswürdig sind, einreichen. Der Gemeinsame Ausschuss entscheidet anhand bestimmter Kriterien, wie der strategischen Relevanz, der stadt- bzw. metropolregionalen Bedeutsamkeit und des (inter-)nationalen bzw. regionalen Wahrnehmungspotenzials des Projektes, welche Projekte in welcher Höhe gefördert werden. Je nach Bedarf werden die Projekte von den beteiligten Akteuren (Städte, Gemeinden, Landkreise, Wirtschafts- und Sozialpartner) kofinanziert.

Die Konferenz der Metropolregion wird seit 2014 jährlich durchgeführt und hat sich als internes Beratungs- und Diskussionsforum etabliert. Insbesondere dient die Konferenz dem Erfahrungsaustausch zwischen den Stadtregionen, dem Informationsaustausch und der Beratung zwischen der politischen und der Arbeitsebene und der Berichterstattung aus den Projekten. Um den Austausch und die Diskussionen zielgerichteter und gewinnbringender auszurichten, hat der Gemeinsame Ausschuss letztes Jahr entschieden, die Konferenz immer zu einem bestimmten Thema durchzuführen, das ein Projektthema aufgreift. Als Input sind jeweils Vorträge von auswärtigen

Referenten vorgesehen, die aus ihren Regionen und von ihren Erfahrungen berichten können; ergänzend werden aus dem Projekt Ergebnisse vorgestellt und diskutiert. In diesem Jahr widmet sich die Konferenz dem Thema ÖPNV und den Vor- und Nachteilen eines Metropolregionstickets.

Auch die Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland hat sich verstetigt und intensiviert. Vor allem bei wirtschaftsnahen Themen und in Fragen der strategischen (wirtschaftlichen) Vermarktung der Region Mitteldeutschland stimmen sich beide Einrichtungen kontinuierlich ab. Seit diesem Jahr ist die Metropolregion Partner der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland auf der Immobilienmesse ExpoReal.

Die einzelnen Stadtregionen haben sich seit der Umstrukturierung der Metropolregion vor vier Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Einige Stadtregionen wie Halle/Leipzig, Erfurt-Weimar-Jena, Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda oder Chemnitz-Zwickau haben die Änderungen auf Ebene der Metropolregion zum Anlass genommen, die Stadtregionsebene stärker in den Blick zu nehmen und ihre Stadt-Umland-Zusammenarbeit neu aufzustellen und zu intensivieren. Andere Stadtregionen wie Magdeburg oder Döbeln-Oschatz-Torgau sind jedoch weiterhin eher schwach organisiert.

Während es auf Ebene der Stadtregionen um die konkreten Probleme vor Ort geht, z.B. nachhaltiges Flächenmanagement, touristische Konzeptionen oder Verwaltungszusammenarbeit, ist die Zusammenarbeit auf Ebene der Metropolregion von strategischen Ansätzen gekennzeichnet. Die Metropolregion dient als Dachorganisation für die Zusammenarbeit der Stadtregionen und als gemeinsame Interessenvertretung nach außen. Daher stehen hier Öffentlichkeitsarbeit, internationales Marketing und Lobbying auf EU- und Bundesebene, zu Themen, auf die sich die Stadtregionen gemeinsam verständigt haben, im Fokus der Zusammenarbeit. Die Themen und Projekte werden von den Stadtregionen vorgeschlagen und vom Gemeinsamen Ausschuss ausgewählt. Um die Arbeit auf der Metropolregionsebene überschaubar und nicht zu aufwendig zu gestalten, sind die Projekte temporär angelegt und es wurden bislang nicht mehr als zwei Projekte parallel gefördert und durchgeführt. Wenn es sich anbietet, werden weitere Akteure thematisch und projektbezogen mit einbezogen.

### **Szenario 3: Null-Variante – Keine Metropolregion in Ostdeutschland jenseits Berlin-Brandenburg**

Die Städte Mitteldeutschlands, die vormals Mitglieder der „Metropolregion Mitteldeutschland“ waren, haben sich dem Fehlen einer überregionalen Kooperationsstruktur gut angepasst und konzentrieren sich seit einigen Jahren auf die Stadt-Umland-Kooperationen vor Ort. So pflegen manche Stadtregionen wie Halle/Leipzig und Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda ihre Kooperationen sehr intensiv und sind bereits dazu übergegangen, die vielfältigen Themen und Formen der Zusammenarbeit zu koordinieren und besser aufeinander abzustimmen. Andere Städte (z.B. Magdeburg, Gera) wiederum stehen noch am Anfang, um entsprechende Strukturen aufzubauen.

Die Auflösung der „Metropolregion Mitteldeutschland“ erfolgte nach dem Bekanntwerden der Austritte Dresdens und Magdeburgs aus der Metropolregion als einstimmige Entscheidung im Gemeinsamen Ausschuss und wurde strukturiert und geordnet

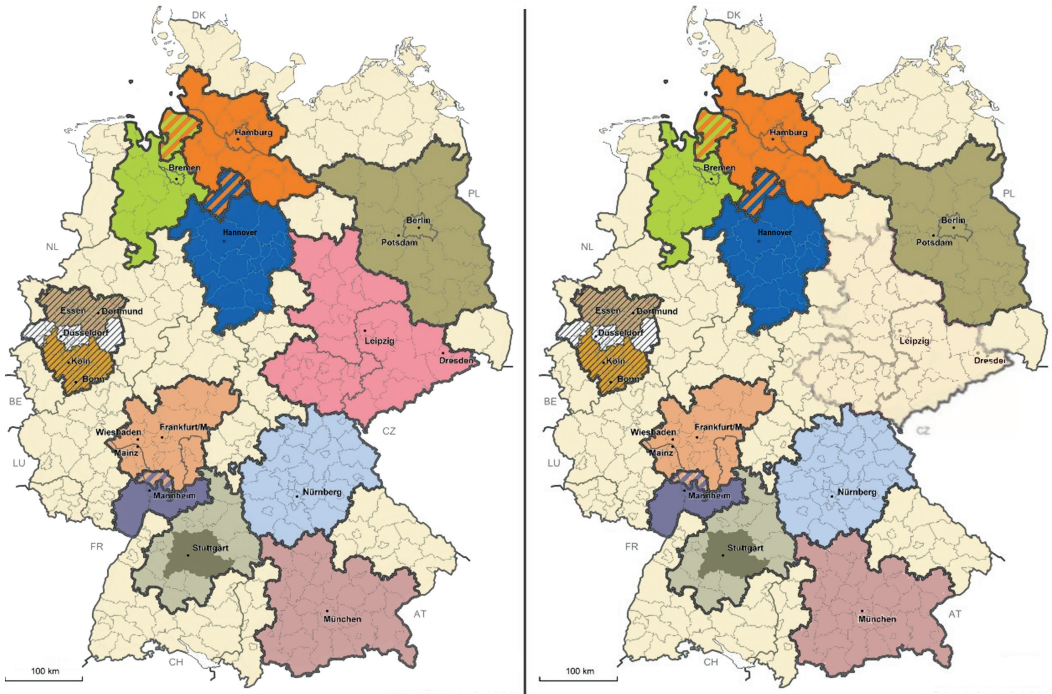


Abb. 4: Karte der Metropolregionen in Deutschland – Gegenüberstellung elf Metropolregionen und zehn Metropolregionen / Quelle: Eigene Darstellung, Grundlage: Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung

angegangen. Der Gemeinsame und der Lenkungsausschuss haben daraufhin nicht mehr getagt. Die Arbeit in den Arbeitsgruppen wurde noch zu Ende geführt bzw. Projekte, die von engagierten Personen getragen und federführend geleitet wurden, wurden auf die Ebene von Städten bzw. stadtreionalen Kooperationen gebracht und dort weitergeführt. Die Geschäftsstelle hat die Metropolregion organisatorisch und verwaltungstechnisch abgewickelt. Dazu gehörte auch, die aufgebauten Kommunikationsstrukturen nicht mehr zu bedienen: Die Metropolregionskonferenz wurde bereits 2013 eingestellt, die Website der Metropolregion blieb zwar noch bis Ende 2014 online, wurde aber nicht mehr aktualisiert und schließlich vom Netz genommen.

Zu den Kommunikationsstrukturen im weitesten Sinne gehörten auch Kooperationen und Netzwerkaktivitäten auf europäischer und nationaler Ebene, wie das internationale Metropolregionsnetzwerk „The Network of European Metropolitan Regions and Areas“ (METREX) oder der deutsche Zusammenschluss des „Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland“ (IKM), in dem Mitteldeutschland seit 2014 nicht mehr aktiv ist. Dadurch sind Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches, des „Netzwerkens“, der gemeinsamen Interessenvertretung und auch des Lobbyings auf europäischer und nationaler Ebene verloren gegangen. Dass Ostdeutschland auf EU-Ebene nicht mehr so präsent ist wie zu Metropolregionszeiten und auch nicht an

dem Konstrukt der Stadt-Land-Partnerschaften festgehalten hat, zeigt sich an der seit diesem Jahr aktuellen Diskussion auf EU-Ebene zur Ausrichtung der neuen Förderperiode 2020-2027, in der es verstärkt um Fördermittelstrukturen für solche Regionen geht, in denen großräumige Stadt-Land-Verantwortlichkeiten erprobt und angewandt werden. Auch auf bundespolitischer Ebene ist die Auflösung der „Metropolregion Mitteldeutschland“ nicht ohne Wirkung geblieben. So wurde die Anerkennung auf Bundesebene, zum Kreis der ernannten elf Metropolregionen in Deutschland zu gehören, im Jahr 2014 entzogen. Wie die Karte veranschaulicht, konzentrieren sich die Metropolregionen Deutschlands im Westen.

Insgesamt hat die Sichtbarkeit und Wahrnehmung der Region als Ganzes zwar abgenommen, aber die einzelnen Städte und Stadtregionen sehen mittlerweile einen großen Mehrwert darin, den Fokus ihrer Zusammenarbeit auf die kleinräumige, stadtregionale Ebene gelegt zu haben. Anfänglich lag vor allem ein großer Handlungsdruck auf den Stadtregionen, u.a. da sich einige Städte und Gemeinden dafür eingesetzt hatten, Projekte, die zuvor auf der Metropolregionsebene begonnen wurden, trotz Auflösung zu einem vernünftigen Abschluss zu bringen. Nachdem diese Projekte 2015 erfolgreich abgeschlossen wurden, haben einige Stadtregionen (z.B. Halle/Leipzig, Dessau, Erfurt-Weimar-Jena) weiteren Handlungsbedarf erkannt, den sie nun in Stadt-Umland-Kooperationen angehen. Der früher häufig in den Stadträten aufgekommene Rechtfertigungszwang hinsichtlich der Kosten für die Mitgliedschaft in der Metropolregion und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses insgesamt, existiert nicht mehr. Vielmehr verhält es sich in einigen Stadtregionen wie Halle/Leipzig und Erfurt-Weimar-Jena nun so, dass sie diese Finanzmittel den Städten für die Koordination von relevanten Stadt-Umland-Kooperationen zur Verfügung stellen. So konnten mittlerweile vielerorts die mit der Auflösung der Metropolregion frei gewordenen zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen für die stadtregionale Zusammenarbeit sowie für die Bearbeitung von gemeinsamen Aufgaben von Stadt und Umland genutzt werden.

## **5 Einbindung stadtregionaler Kooperationen in die „Metropolregion Mitteldeutschland“? Das Beispiel des regionalen Gewerbeflächenmanagements in der Region Halle/Leipzig**

### **5.1 Ausgangslage und Hintergrund**

Die länderübergreifende und interkommunale Abstimmung bei Planung, Entwicklung sowie Vermarktung von Gewerbe- und Industrieflächen in der Region Halle/Leipzig bildete den thematischen Kern der Kooperation. Hintergrund war ein zunehmend defizitäres Gewerbeflächenangebot in der Region Halle/Leipzig. Die verfügbaren Flächen standen in einem qualitativen und quantitativen Ungleichgewicht zur tatsächlichen Flächennachfrage. Insbesondere für die regionalen Branchenschwerpunkte Automobil- und Zulieferindustrie, Logistik sowie Chemie zeichnete sich ein deutliches Defizit an großen und zusammenhängenden Gewerbe- und Industrieflächen ab. Angesichts dessen drohte der gesamten Region auf europäischer und internationaler Ebene ein Verlust an regionaler Wettbewerbsfähigkeit.



Vor dem Hintergrund eines ausgeprägten kommunalen Wettbewerbs um die Ansiedlung von Unternehmen und den damit erwarteten Steuereinnahmen kam es zu einem Überangebot von Gewerbe- und Industrieflächen und damit zu einem zunehmenden Verfall der Bodenpreise in der Region Halle/Leipzig. Darüber hinaus wurden die ohnehin stark belasteten kommunalen Haushalte durch die zahlreichen ungenutzten Gewerbe- und Industriegebiete zusätzlich belastet. Ein noch relativ junger Trend war die Errichtung von Photovoltaik-Freiflächenanlagen auf Gewerbe- und Industriegebieten in der Region Halle/Leipzig. Hierbei bestand die Gefahr, dass diese Anlagen auf hochwertigen Flächen errichtet wurden, obwohl andere geeignete Flächen ebenfalls verfügbar waren. Diese Entwicklung stand im Widerspruch zu einem verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource Boden.

Um dem beschriebenen Trend entgegenzuwirken und die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu erhalten bzw. weiter auszubauen, arbeiteten die beiden Oberzentren Halle und Leipzig mit umliegenden Kommunen seit 2009 für eine gemeinsam abgestimmte Gewerbeflächenentwicklung auf regionaler Ebene zusammen. Im Rahmen des EU-Projektes City Regions sollten die bisher erzielten Kooperationsfortschritte gefestigt und die Zusammenarbeit insgesamt verstetigt werden.

## **5.2 Ziele des Pilotprojektes in der Region Halle/Leipzig**

Ziel des Pilotvorhabens im Rahmen des EU-Projektes City Regions war es, den seit 2009 bestehenden Kooperationsprozess im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig fortzuführen und zu intensivieren. Schwerpunktmäßig ging es dabei um die Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig.

Ein weiterer Schwerpunkt des Projektes umfasste die künftigen Organisations- und Governance-Strukturen sowie die Einbindung der Kooperation in Themen- und Handlungsfelder stadtreionaler Zusammenarbeit. Die interkommunale Kooperation stellt ein freiwilliges Bündnis von Städten und Gemeinden im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung dar, das von weiteren Partnern aus der Region unterstützt wird. Im Rahmen des Projektes war zu untersuchen, ob Anpassungsbedarf in der Organisationsform und den bestehenden Gremien bestand, welche Verbindlichkeit die Zusammenarbeit erreicht und wie die Finanzierung erfolgen sollte. Zugleich sollten Lösungsansätze bzgl. der Einbindung der Kooperation in den stadtreionalen Kontext erarbeitet werden. Dieser Aspekt umfasste sowohl die Frage, welche Rolle die Kooperation innerhalb der Stadtregion übernehmen sollte als auch, inwiefern eine Partnerschaft mit der „Metropolregion Mitteldeutschland“ eingegangen werden konnte.

Im Rahmen des Projektes bestand ferner das Ziel, das Bekenntnis der Partner zur freiwilligen Zusammenarbeit zu erneuern. Bereits im Jahr 2010 haben sich Städte und Gemeinden sowie Landkreise im Rahmen der Gemeinsamen Erklärung zur Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig auf eine Reihe von Maßnahmen verständigt. Einen Teil der Vorhaben konnte die Kooperation bereits verwirklichen und dabei bedeutende Erfolge erzielen. Eine neuerliche Willensbekundung in Form einer Weiterentwicklung der Gemeinsamen Erklärung war notwendig,

um auf veränderte Rahmenbedingungen und Herausforderungen zu reagieren und um neue Ziele zu definieren. Gleichzeitig war ein neuerliches Bekenntnis wichtig, um den beteiligten Akteuren und Arbeitsgremien Rückhalt für die anstehenden Aufgaben zu geben.

### 5.3 Interkommunale Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig – Kooperationsraum und beteiligte Akteure

Der Kooperationsraum war aufgrund des Prinzips der freiwilligen Teilnahme am Kooperationsprozess zunächst offen und flexibel abgegrenzt. Er erstreckte sich über die Landesgrenze zwischen Sachsen-Anhalt und dem Freistaat Sachsen hinweg und umfasste die Städte Halle und Leipzig sowie zahlreiche Kommunen im näheren und weiteren Umland der beiden Oberzentren.

Neben den beiden Oberzentren beteiligten sich an der Zusammenarbeit auch die kreisangehörigen Kommunen aus Sachsen-Anhalt und Sachsen, die sächsischen Landkreise Leipzig und Nordsachsen sowie der Landkreis Saalekreis in Sachsen-Anhalt. Weitere Beteiligte waren die oberen Landesplanungsbehörden aus jeweils beiden Bundesländern sowie die Regionale Planungsgemeinschaft (RPG) Halle und der Regionale Planungsverband (RPV) Leipzig-West Sachsen. Darüber hinaus nahmen neben den gebietskörperschaftlichen Akteuren auch die Industrie- und Handelskammern Halle-Dessau und Leipzig teil.



Abb. 5: Übersichtskarte: Kooperationsraum interkommunale Gewerbeflächenentwicklung Region Halle/Leipzig / Quelle: Eigene Darstellung



## 5.4 Bestehende Organisations- und Steuerungsstrukturen

Während des bisherigen Kooperationsverlaufes etablierten sich verschiedene Strukturen zur Organisation und Steuerung der Zusammenarbeit. Dazu zählen drei Arbeitsgruppen sowie eine Steuerungsgruppe. In regelmäßigen Abständen finden Regionalworkshops und Jahreskonferenzen in der Region statt.

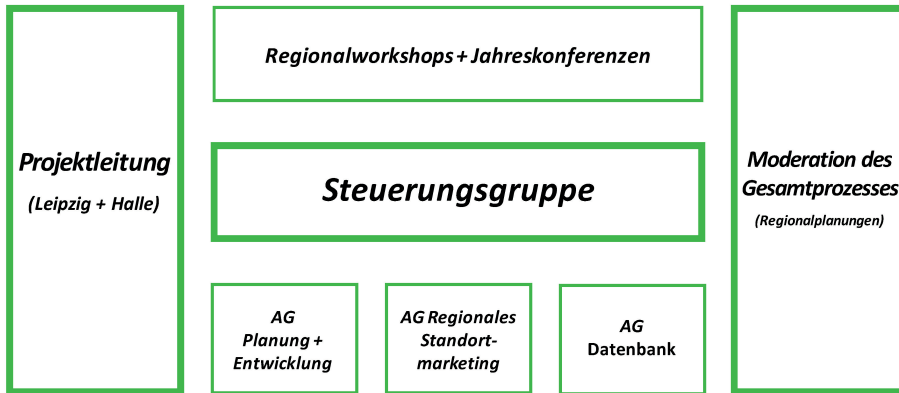


Abb. 6: Übersicht zu den Organisations- und Steuerungsstrukturen der interkommunalen Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung / Quelle: Eigene Darstellung

Die Steuerungsgruppe (SG) war das zentrale Gremium der Kooperation. Sie tagte in regelmäßigen Abständen und war für die Koordination und Abstimmung von inhaltlichen sowie organisatorischen Arbeitsschritten verantwortlich. Zudem kümmerte sie sich um die Vor- und Nachbereitung von Workshops und Konferenzen. In der Steuerungsgruppe arbeiteten Vertreter der Oberzentren Halle und Leipzig, der Mittelzentren Schkeuditz und Merseburg, Vertreter des RPV Leipzig-West Sachsen und der RPG Halle sowie Vertreter der Landesdirektion Sachsen bzw. des Landesverwaltungsamtes Sachsen-Anhalt zusammen. Je ein Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes der Stadt Leipzig und des Fachbereiches „Planen“ der Stadt Halle nahmen gemeinsam die Aufgaben der Projektleitung (Sekretariatsfunktion) und der Öffentlichkeitsarbeit wahr. Zu ihren wesentlichen Aufgaben gehörten die Kommunikation und Koordination zwischen den beteiligten Akteuren der Steuerungsgruppe und der Arbeitsgruppen sowie mit den kommunalen Vertretern in der Region, die Organisation der Workshops und Konferenzen sowie die Öffentlichkeitsarbeit.

Zu Beginn des Jahres 2013 bildeten sich im Rahmen der Steuerungsgruppe die drei Arbeitsgruppen „Planung und Entwicklung“, „Regionales Standortmarketing“ sowie „Datenbank“. Zur inhaltlichen Weiterentwicklung der gesamten Kooperation wurden in den drei Arbeitsgruppen jeweils einzelne Themen intensiver als in der Steuerungsgruppe diskutiert. Jede Arbeitsgruppe benannte je einen Koordinator als Ansprechpartner gegenüber der gesamten SG, der Projektleitung sowie externer Experten.

Zur Einbindung regionaler und lokaler Akteure fanden neben den Treffen der Steuerungsgruppe zusätzlich in regelmäßigen Abständen Konferenzen und Workshops statt. Zu den Jahreskonferenzen (einmal jährlich) wurden insbesondere die politischen und fachlichen Akteure der Region eingeladen. Die Regionalworkshops (ein- bis zweimal jährlich) waren entsprechend ihrem fachlichen Charakter für die Akteure der Arbeitsebene vorgesehen. Mit diesen Veranstaltungen sollte der gesamte Kooperationsprozess sowohl fachlich als auch politisch in der Region verankert werden. Von allen an der Kooperation beteiligten Gebietskörperschaften und Partnerinstitutionen wurden zur effizienten Koordination Fachvertreter als dauerhafte Ansprechpartner benannt.

Besondere Aufmerksamkeit wurde im Jahr 2014 der Erarbeitung des „Strategiepapiers zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig“ geschenkt. Es formulierte neue Ziele der Kooperation, diskutierte Instrumente zur interkommunalen Gewerbeflächenentwicklung und behandelte die organisatorische Ausgestaltung sowie die Einbindung der interkommunalen Kooperation in die stadtdregionale Governance-Struktur.

Die Fortschreibung zur Gemeinsamen Erklärung bildete zusammen mit dem Strategiepapier den bedeutendsten inhaltlichen Baustein der Zusammenarbeit im Jahr 2014. Mit ihrer Unterschrift bekundeten die Unterzeichner, allen voran die Städte und Gemeinden der Region Halle/Leipzig, ihren Willen zur Fortführung und Intensivierung der freiwilligen Zusammenarbeit. Das Dokument knüpfte an die bestehende Erklärung aus dem Jahr 2010 an, die auch weiterhin ihre Gültigkeit behielt, und benannte die künftigen Ziele der Kooperation. Der Fortschreibung zur Gemeinsamen Erklärung wird ebenfalls ein eigenes Kapitel gewidmet.

## **5.5 Mögliche erweiterte Organisations- und Governance-Strukturen**

Eine erfolgreiche interkommunale bzw. regionale Zusammenarbeit sowie ihre kommunale Steuerung und Kontrolle hängen neben zahlreichen Einflussgrößen wesentlich von der gewählten Kooperationsform und ihren jeweiligen rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten ab. Grundsätzlich können die Kommunen im Rahmen der Gesetze zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen wählen oder auch Kombinationen aus beiden anwenden. Gesetzliche Grundlagen sind die jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalverfassungen sowie die Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit bzw. Gemeinschaftsarbeit der Bundesländer. In einigen Ländern existieren darüber hinaus zusätzliche Rechtsnormen für spezielle Arten der Zusammenarbeit (z.B. mit dem Gesetz zur Errichtung des Verbandes Region Stuttgart). Für Kooperationen, die die Landesgrenzen überschreiten, gibt es in fast allen Bundesländern Staatsverträge mit den jeweiligen Nachbarländern.

Im Bereich der interkommunalen bzw. regionalen Planung, Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen ist die Wahl einer geeigneten Organisations- und Rechtsform u.a. vom konkreten Kooperationsgegenstand, den beteiligten Akteuren, der

Finanz- und Verwaltungskraft, des jeweiligen Aufgabenumfangs sowie der konkreten Zielstellung abhängig. Die Institutionalisierung einer Kooperation gleicht daher einem Prozess und ist i.d.R. zeitlich dynamisch. In der Kooperationspraxis werden je nach Raum und den jeweiligen Rahmenbedingungen regionalspezifische, situationsangepasste und problembezogene Lösungen mit unterschiedlicher inhaltlicher Tiefe und organisatorischer Ausgestaltung verfolgt.

Wesentliche Aspekte, die den Auswahlprozess einer geeigneten Organisationsform lenken, sind die zu bearbeitenden Aufgaben, der zu erwartende Abstimmungsbedarf, die Flexibilität, die Art der Entscheidungswege, die Organisation der Interessenwahrnehmung, die Finanzierung und die Regelungen von finanziellen Ausgleichen sowie steuerliche Aspekte.

Für die Systematisierung und Typisierung von Kooperationen hinsichtlich ihrer Formen und Ausprägungen gibt es zahlreiche Konzepte. Häufig verwendete Kriterien und Indikatoren sind beispielsweise die Art der Kooperationsbeziehungen, der Grad der Institutionalisierung, die Rechtsform, die Finanzierung sowie die Aufgabenarten bzw. der Aufgabenumfang. Die folgenden Ausführungen sollen einen strukturierenden Überblick über die im Bereich Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung wichtigsten und in der Praxis häufig anzutreffenden öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Organisations- und Rechtsformen geben.

Organisationsformen (inter-)kommunaler Zusammenarbeit		
formell		informell
öffentlich-rechtliche Formen	privatrechtliche Formen	kommunalpolitisches Gremium
kommunale Arbeitsgemeinschaft	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	verwaltungsinternes Gremium
Zweckverband	Aktiengesellschaft (AG)	Beirat/Koordinierungsbüro
öffentlich-rechtliche(r) Vereinbarung/Vertrag	Verein	

Tab. 1: Organisationsformen (inter-)kommunaler Zusammenarbeit. Strategiepapier zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig / Quelle: Eigene Darstellung

Die Erarbeitung eines gemeinsamen Strategiepapiers zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig bildete einen der zentralen Arbeitsbausteine der Zusammenarbeit im Jahr 2014. Bereits in den Jahren zuvor wurden verschiedene Untersuchungen und Studien angefertigt, die sich mit Fragen der Gewerbeflächenentwicklung sowie den Organisationsstrukturen der interkommunalen Kooperation beschäftigten. Mit dem Positionspapier der AG „Planung und Entwicklung“ im Jahr 2013 erfolgte schließlich der Anstoß zur Erarbeitung dieses strategischen Handlungsansatzes, der als inhaltliche Richtschnur für die weitere Zusammenarbeit bis etwa zum Jahr 2020 dienen sollte.

Zur Erarbeitung fand ein Treffen der Steuerungsgruppe am 24. Juni 2014 in Leipzig statt. Ziel des Workshops war es, die Inhalte und Grundlagen des Strategiepapiers gemeinsam mit den Mitgliedern der Steuerungsgruppe zu erarbeiten und zu diskutieren. Im Anschluss wurden die Ergebnisse des Treffens zu einem ersten Entwurf des Strategiepapiers zusammengestellt und an die Akteure versandt. Auf einem weiteren Steuerungsgruppentreffen im September 2014 kam es zur Abstimmung der Inhalte und Ziele. Abschließend wurde das Dokument zur Bekanntmachung zusammen mit dem Entwurf der „Fortschreibung zur Gemeinsamen Erklärung“ im Oktober 2014 an alle Kooperationspartner in der Region Halle/Leipzig verschickt (insbesondere in die Städte und Gemeinden).

Auf der Jahreskonferenz am 12. November 2014 in Leipzig wurde das „Strategiepapier zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig“ allen Partnern und Anwesenden präsentiert und diskutiert. Hierbei ist das Papier als fundierte Grundlage der weiteren Arbeit gewürdigt sowie die Notwendigkeit der Fortentwicklung und Konkretisierung betont worden.

Das Strategiepapier gliedert sich in sieben Kapitel, wobei sich das sechste Kapitel mit den Organisations- und Governance-Strukturen befasst. Ausgehend vom bisherigen Kooperationsgeschehen schlug das Strategiepapier die Fortführung der Zusammenarbeit in den bestehenden Gremien und mit den bewährten Regionalworkshops und Jahreskonferenzen vor. Auch die Projektleitung und die Moderation des Gesamtprozesses wurden beibehalten. Einzig bei der Einbindung in die stadregionale Governance-Struktur waren einige Anpassungen erforderlich. Danach sollte die Kooperation verstärkt vorhandene Strukturen in der Region Halle/Leipzig nutzen und dabei insbesondere mit der „Metropolregion Mitteldeutschland“ sowie der Invest Region Leipzig zusammenarbeiten. Mit dem letzten Kapitel wurde das Strategiepapier nochmals in die Arbeit der interkommunalen Kooperation eingeordnet. Darüber hinaus wurden konkrete Arbeitsschritte benannt, mit denen das Strategiepapier umgesetzt und den Herausforderungen in der Region begegnet werden konnte.

## **5.6 Fortschreibung zur Gemeinsamen Erklärung**

Für die Fortschreibung zur Gemeinsamen Erklärung wurde ebenfalls ein umfangreicher Erarbeitungs- und Abstimmungsprozess durchgeführt, an dem die Steuerungsgruppe und die beteiligten Städte und Gemeinden sowie weitere Kooperationspartner beteiligt wurden. Nach einem umfassenden Abstimmungsprozess in der Region Halle/Leipzig wurde die Erklärung am 12. November 2014 auf der Jahreskonferenz der interkommunalen Kooperation zur Gewerbeflächenentwicklung schließlich den Teilnehmern präsentiert.

Unter dem Titel „Fortschreibung Gemeinsame Erklärung – Für eine wettbewerbsfähige Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig“ wurde der Rahmen für die Fortführung der interkommunalen Zusammenarbeit aufgespannt.

Der erste Abschnitt nahm Bezug zur Gemeinsamen Erklärung von 2010 und erläuterte die Bedeutung der Fortschreibung für den weiteren Kooperationsprozess. Daneben wurden die wichtigsten Herausforderungen benannt, die sowohl die Region als auch die Kooperation selbst betrafen. Weiterhin fanden sich in diesem Teil der Erklärung die Oberziele der Kooperation. Sie nahmen eine zentrale Stellung innerhalb der Erklärung ein und bildeten zugleich die Richtschnur für die weitere Zusammenarbeit. Sie wurden ergänzt durch den Hinweis, wonach die Kooperation bei der Umsetzung der Ziele auf die Unterstützung der Kooperationspartner angewiesen war.

Der zweite Teil der Erklärung widmete sich den bisherigen Erfolgen der Zusammenarbeit. Die Kooperation hatte einen Großteil der in der Erklärung von 2010 gesteckten Ziele bereits erreicht. Auf diesen Meilensteinen und Ergebnissen konnte sie aufbauen und das Errungene für den künftigen Prozess nutzen. Die Erfolge wurden unter den Gesichtspunkten „Kontinuität“, „Produkte“ sowie „politische Unterstützung“ aufgeführt.

Im dritten Teil der Erklärung wurde die eigentliche Fortführung der interkommunalen Kooperation vereinbart. Dies beinhaltete die Beibehaltung der bestehenden und bewährten Kooperationsstrukturen sowie die Einbindung in vorhandene stadregionale Governance-Strukturen, wobei eine enge Partnerschaft mit der „Metropolregion Mitteldeutschland“ und der Invest Region Leipzig angestrebt wurde. Die inhaltliche Grundlage der Zusammenarbeit bildete fortan das Strategiepapier zur Gewerbeflächenentwicklung in der Region Halle/Leipzig. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit orientierte sich weiterhin an den Prinzipien der Zusammenarbeit, auf die sich die Akteure bereits in der Gemeinsamen Erklärung von 2010 verständigt hatten. Den Abschluss der Erklärung bildeten vereinbarte weitere Schritte, mit denen sich die Unterzeichner zur regelmäßigen Datenlieferung und Datenaktualisierung, zur Benennung fester Ansprechpartner und zur Umsetzung des Strategiepapiers verpflichteten.

## 6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Folgenden werden ausgehend von den vorangegangenen Ausführungen Schlussfolgerungen formuliert zu bestehenden Governance-Strukturen in der „Metropolregion Mitteldeutschland“ sowie zu den Perspektiven der Umstrukturierung nach 2014, insbesondere im Hinblick auf die Verschlinkung und Vereinfachung der Strukturen sowie konkret zur Einbindung teilträumlicher stadregionaler Kooperationen. Wie zu Beginn des Beitrags erwähnt, beziehen sich diese Ausführungen auf den Diskussionsstand im Jahr 2016.

Fragen der Governance-Strukturen waren von Beginn an zentrale Diskussionspunkte in der „Metropolregion Mitteldeutschland“. Sowohl bei der Erweiterung der ursprünglichen Metropolregion „Halle/Leipzig-Sachsendreieck“ im Jahr 2010 als auch beim Austritt von Mitgliedsstädten nur drei Jahre später haben Fragen der Steuerungsfähigkeit und der Verteilung von Nutzen und Lasten eine große Rolle gespielt. Auch im Prozess der Konsolidierung und Neuausrichtung spielten Governance-Fragen eine wichtige Rolle.

Während der Austritt der Landeshauptstädte Dresden und Magdeburg sowie die Verweigerung einer Vollmitgliedschaft der Städte Weimar und Erfurt die übrigen Partner relativ unvermittelt traf und deren weitere Zusammenarbeit infrage stellte, erwies sich die räumliche Verkleinerung der Metropolregion zunächst als Erfolg. Zum einen gab es nun eine große räumliche Überschneidung mit der Wirtschaftsinitiative für Mitteldeutschland GmbH, mit der kurze Zeit später eine Fusionierung erreicht werden konnte. Zum anderen war eine größere thematische Schnittmenge aufgrund der räumlichen Nähe zu erwarten, die sich auch direkt günstig auf die Kommunikation zwischen den Gebietskörperschaften auswirkte.

Durch die institutionelle Neuausrichtung war nun ein flächendeckender Ansatz unter Einbeziehung der Landkreise in die Metropolregion möglich, wie in den anderen deutschen Metropolregionen ebenfalls üblich. Einige der Landkreise im Umland der Oberzentren waren bereits der „Metropolregion Mitteldeutschland“ beigetreten, weitere hatten Interesse an einer Mitgliedschaft bekundet.

Auch in der konsolidierten „Metropolregion Mitteldeutschland“ blieb die Herausforderung der zahlreichen, sich teilweise räumlich und thematisch überlagernden stadtregionalen Kooperationen sowie einer fehlenden Koordinierung zunächst bestehen. Insbesondere in der fortbestehenden Kernregion waren diese stadtregionalen Kooperationen vielfältig, mit einem deutlichen Schwerpunkt in der Region Halle/Leipzig. Dies war zum einen positiv zu bewerten, da es Engagement für ein regionales, interkommunales Denken und Handeln belegte. Zum anderen war damit das Erfordernis einer Koordinierung der verschiedenen Initiativen verbunden, um eine bessere Abstimmung, größere Transparenz und Effizienz zu erreichen. Dies umschloss auch das etwaige Zusammenlegen von sich überlagernden oder ähnlich ausgerichteten Initiativen, die jedoch immer mit einem gewissen Beharrungsvermögen verbunden sind.

Naheliegend war, eine solche Koordinierungsfunktion bei der „Metropolregion Mitteldeutschland“ bzw. bei der Geschäftsstelle anzusiedeln. Offen war hierbei, inwiefern eine institutionelle Einbindung der vielfältigen Initiativen in die Organisationsstrukturen sinnvoll oder erforderlich sein würde und mit welchen Ressourcen eine solche Koordinierung gewährleistet werden könnte. Im Falle des Gewerbeflächenmanagements in der Region Halle/Leipzig hatte man sich entschieden, diese Initiative als Projekt der AG „Wirtschaft und Standortmarketing“ der „Metropolregion Mitteldeutschland“ zu deklarieren. Ob dies im Sinne einer effizienten Koordinierung eine sinnvolle und langfristige Lösung darstellte, war zum damaligen Zeitpunkt unklar. Klar war jedoch, dass nicht alle interkommunalen Initiativen automatisch in der Organisationsstruktur der neuen Metropolregion aufgehen konnten. Somit waren weiterhin mehrere Ebenen der regionalen Kooperation mit dezentralen Zuständigkeiten („Multi-Level-Governance“) unvermeidlich. Diese wiesen zudem unterschiedliche Bezugsräume auf („variable Geometrien“), die mitunter auch über das Mandatsgebiet der Metropolregion hinausgehen konnten. Dies verlangte sowohl von der Metropolregion als auch von den regionalen Kooperationsinitiativen eine gewisse Offenheit bezüglich der räumlichen und thematischen Abgrenzung. Gleichwohl sollte vermieden werden, dass Zwänge zu einer thematischen oder räumlichen Erweiterung entstanden.

Eine standardisierte Lösung zur Einbindung bestehender Initiativen in die Metropolregion konnte es nicht geben. Vielmehr waren die einzelnen Fälle anhand ihrer Zielsetzung, thematischen Ausrichtung, der eingebundenen Partner und nach der angestrebten Verbindlichkeit und Sichtbarkeit nach außen zu prüfen und eine sachgerechte Lösung anzustreben. Empfohlen wurden damals Unterarbeitsgruppen der bestehenden Arbeitsgruppen.

---

#### Literatur

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016. [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile) (21.03.2016).

Planungsbüro Landmann (2013): Interkommunales Strategie- und Handlungskonzept für gebietskonkrete und branchenorientierte Maßnahmen der Flächenentwicklung und Vermarktung von bedeutsamen GI/GE-Flächen in der Region Halle/Leipzig. Groitzsch.

---

#### Autor

Robert Knippschild, Prof. Dr.-Ing., Leiter des Interdisziplinären Zentrums für ökologischen und revitalisierenden Stadtumbau am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. sowie an der Technischen Universität Dresden  
[r.knippschild@ioer.de](mailto:r.knippschild@ioer.de)